

MADRID EN LA ACTUALIDAD: FACTORES QUE HAN INCIDIDO EN SU
DESARROLLO.

Fernando de Terán

"El caso de Madrid es singular para una capital. A los quin--
ce minutos de salir de casa puede uno emboscarse en un monte
solitario, disolverse en lo natural, no corregido por nadie.
Sin hablar de la calidad del paisaje. Aquellos lugares in--
funden en el ánimo el tónico acendrado de su hermosura". (24
de Julio de 1.937. Memorias de Azaña).

El Presidente de la República, se refería a un Madrid de po--
co más de un millón de habitantes. Un Madrid de superficie
reducida, respecto al cual la Ciudad Lineal aparece aún exen--
ta y aislada. Y, por supuesto, pueblos como Fuencarral, Hor--
taleza, Villaverde o los Carabancheles, por no citar mas que
a los más próximos, son aún núcleos distantes, con escasas -
relaciones y formas de vida fundamentalmente rurales.

El Hipódromo ocupa aún el lugar de los actuales ministerios.
La Ciudad Universitaria está en construcción. El Ensanche -
presenta aún importantes vacíos. Al otro lado del Paseo de
Ronda, límite del Ensanche, habían ido consolidándose desde
principios de siglo, barriadas obreras: era el Extrarradio:
Cuatro Caminos y Tetuán al Norte, apoyadas en la carretera -
de Francia. El Carmen, la Guindalera, la Prosperidad y Ven--
tas del Espíritu Santo, al N.E. y E., aparecían dejando am--

plios claros entre sí. Al S.E., doña Carlota y el Puente de Vallecas, apoyadas en la carretera de Valencia. Saltando el río, al S.O., se marcaba ya también el camino de los Carabancheles, con barriadas como la del Terol.

Este era el Madrid que se había encontrado la República y -- que quiso cambiar y no pudo. En dirección a ese cambio se -- inscribían los ambiciosos proyectos impulsados por I. Prieto, de los que quedaron para siempre incorporados la prolonga-- ción de la Castellana, o Avenida de la Libertad, (hoy del Ge-- neralísimo) con los Nuevos Ministerios y los enlaces ferro-- viarios subterráneos. Todo ello era parte del Plan General de Obras aprobado justamente un mes antes del comienzo de la guerra civil, en el que se planteaba una completa red ferro-- viaria y otra de carreteras, que incluía, por primera vez, -- la propuesta de creación de los cinturones.

También era éste el Madrid que impulsaba a Besteiro a contem-- plar su futuro dentro de un amplio ámbito territorial, cuya ordenación debía hacerse en conjunto. El plan regional que estaba preparando el Comité que él presidía, estaba justifi-- cado, al decir del propio Besteiro, en el hecho de que los fenómenos de las grandes urbes, de concentración y dispersión simultáneas de población, obligan a barcar toda la extensa -- región sometida a la influencia de Madrid. La enunciación -- de la necesidad de un organismo capaz de resolver los proble-- mas de coordinación entre los Ayuntamientos y otras entida-- des implicadas, estaba hecha allí, como tantas otras antici-- paciones que después fueron silenciadas. La referencia his-- tórica de Madrid y la visión de los problemas de deterioro -- de los barrios madrileños, en descripción que recuerda famo-- sas páginas de Engels, llevan a la conclusión de la necesidad

de un planteamiento ambicioso. Este se inscribía tanto en la visión social del papel del planteamiento, como en la visión territorial del problema, ya que además de prever el -- sistema de núcleos satélites para el crecimiento de Madrid, la red de comunicaciones, la clasificación del uso del suelo comprendido entre Madrid y los núcleos satélites, destinado a reservas verdes, parques, instalaciones deportivas, explotaciones agrícolas o industriales,..... se planteaba el tema general de la utilización de las Sierras de Gredos y Guadarrama y de los valles del Jarama y del Tiétar, tanto para -- proceder a su protección, en una operación expresamente denominada de "conservación del ambiente", como para promover su aprovechamiento racional para disfrute y esparcimiento de la población madrileña: parques regionales, lugares de interés nacional, colonias de verano, ciudades de reposo, playas artificiales, eran algunos de los usos previstos con una intención socializadora del uso del territorio, para "encauzar y favorecer este movimiento popular".

Pero dada la brevedad de la experiencia republicana, éste se ría también sustancialmente, aunque destruido por las bombas, el Madrid que se iba a encontrar el régimen que surgía de la guerra civil, al terminar ésta. Entre ese momento, 1.939, y el actual, 1.979, han transcurrido 40 años decisivos para Madrid, que se ha transformado en algo completamente diferente, a través de un proceso de desarrollo, en parte semejante al sufrido por otras grandes ciudades y en parte diferente, con rasgos propios. Un proceso que explica cómo es Madrid en la actualidad.

Como introducción a una reflexión sobre el futuro, parece -- efectivamente oportuna una evaluación de la situación actual,

la cual sólo puede entenderse bien, a su vez, si se conoce - cómo se ha formado y cuáles han sido los factores que han incidido en su desarrollo.

El esquema expositivo que he adoptado, está justificado en - la necesidad de ofrecer en forma muy sintética y necesaria-- mente selectiva, unos cuantos datos importantes, clasifica-- dos de forma que se haga patente su valor caracterizador. - Sería imposible en el breve espacio de esta intervención, -- abordar una exposición detallada de la amplísima y compleja panorámica que corresponde. No hay por ello afán de exhaus-- tividad, sinó deseo de acertar en lo más significativo. Por otra parte, existe una importante masa documental, en la que me voy a apoyar, a la cual habrá que remitirse en todo momento.

I. PANORAMA

Ante todo vamos a tratar de identificar, caracterizar y aco-- tar el objeto de nuestra atención. ¿Sabemos a qué nos refe-- rimos cuando utilizamos ese nombre?, ¿Hacia qué realidades - espaciales e inespaciales estamos dirigiendo nuestra mente?, ¿En qué ámbitos territoriales nos movemos?, ¿Hablamos del continuo urbano?, ¿Traduce algo real para todos nosotros la de-- nominación de Area Metropolitana?, ¿Tiene sentido el límite provincial?.

Empecemos por la realidad física.

Eso que genéricamente llamamos Madrid es, físicamente, un importante conjunto de hechos físicos que se despliegan ante -

nosostros y se concentran en un determinado espacio geográfico. Podemos pues someterlo a análisis en términos de dimensiones físicas, de forma, de aspecto, de estructura espacial, de inserción en ese espacio geográfico, de relaciones con un marco territorial. Una circunferencia de 8 Km. de radio, -- con centro en Cibeles, deja dentro la principal masa de edificación. Pasa aproximadamente por Fuencarral, incluye a -- Hortaleza, Canillas y Canillejas; pasa por Vicálvaro, Vallecas y Villaverde; deja dentro a los Carabancheles y alcanza a Aravaca.

Pero el círculo correspondiente, dista mucho de estar homogéneamente ocupado. La distribución del espacio edificado es irregular. Quedan importantes vacíos entre el salpicado -- irregular y discontinuo. Especialmente, la masa verde de La Casa de Campo, supone una interrupción de un cuadrante en el entorno circular.

En el conjunto edificado pueden distinguirse claramente un sin fin de elementos diversos, de muy diferentes características, que aparecen como fragmentos heterogéneos, simplemente yuxtapuestos unos contra otros en forma confusa y aparentemente azarosa, penosamente ensamblados, mostrando dificultades de articulación. Pueden reconocerse aún, dentro del -- "puzle", ciertas áreas compactas de trama muy densa, correspondientes a los cascos antiguos, dentro de los cuales subsiste parcialmente todavía un valioso patrimonio arquitectónico. Por otra parte, destaca la geometría simple de la -- gran mancha del Ensanche, también con valores ambientales indudables, o el cambio radical en el concepto de espacio urbano, que aparece en los barrios modernos de edificación abier

ta, donde se invierte la relación entre espacio ocupado y - espacio vacío. También se destaca el gran elemento longitudinal de la Ciudad Lineal y la imprecisa dispersión de las - zonas de vivienda unifamiliar o la peculiar morfología de -- las zonas industriales.

Pero también se distingue otro tipo de elementos fundamentales, de carácter lineal, que se deslizan entre aquellas - -- áreas homogéneas, separándolas o uniéndolas. Por lo general, no pueden distinguirse entre ellas, como en otras grandes -- ciudades, grandes ejes rectos ni grandes sistemas geométricos, pero constituyen el entramado interno de la ciudad, así como su proyección hacia el exterior, y su relación con el - territorio. Y es ya en el exterior, donde aparece con claridad el carácter perfectamente radial del sistema de comunicaciones que relaciona Madrid con los pueblos de la segunda corona, con su entorno natural y, más allá, con todo el país.

Ese entorno natural aparece caracterizado por unos factores geofísicos bien conocidos, que proporcionan un marco territorial muy diversificado, con abundantes y variados recursos - para el complemento natural, tanto de carácter agrícola, (el buen regadío del conjunto fluvial bajo Jarama, bajo Henares, bajo Tajuña) como el de esparcimiento (especialmente Sierra de Guadarrama). Los pueblos que van quedando dentro de sucesivas circunferencias que pueden trazarse con centros en Cibeles y radio de 20 y 30 Km., pueden caracterizarse, en términos generales, por la existencia de un núcleo central de - carácter rural, apretado y de escasa altura, en proceso de - transformación, en el que destaca el campanario de la iglesia, rodeado de un abigarrado conjunto de nuevas edificaciones.

nes de vivienda o industria, yuxtapuestas o insertadas, que rompen con la trama y la escala tradicional, imponiendo una nueva morfología radicalmente diferente.

Esta realidad física, descrita tan a grandes rasgos, es el escenario en que se desarrolla una realidad social que vamos a tratar de caracterizar también muy sintéticamente.

La población actual de la provincia podemos cifrarla en unos 4.300.000 habitantes de los cuales 3.821.000 corresponden al Area Metropolitana. De éstos, 3.021.000 al municipio de Madrid y de éstos, 1.141.000 a los distritos centrales y - - 2.060.000 a los periféricos.

Esta población está creciendo en todas esas divisiones territoriales, excepto en los distritos centrales del municipio de Madrid, donde se produce decrecimiento.

El índice mayor de crecimiento corresponde actualmente al -- Area Metropolitana y después a la provincia, mientras que el período 1.960-1.970, correspondió con gran diferencia, a los distritos periféricos del municipio de Madrid.

Es importante dejar constancia, a efectos de dimensionamiento comparativo, que muchos de los distritos de Madrid, tienen poblaciones superiores a las de muchas capitales españolas (Latina 297.000, Carabanchel 263.000, Ciudad Lineal - - 235.000, etc.) y que lo mismo ocurre con algunos de los pueblos del Area Metropolitana (Leganés 137.000, Getafe 117.000, Alcorcón 112.000.....).

Este conjunto poblacional responde a una desigual composición por sexos, ya que frente al 47'36% de hombres, aparece un 52'63% de mujeres. Si a ésto se une el alto porcentaje -

juvenil (41'1% < 20 años) se tienen unas características de -- fuertes repercusiones en la cualificación de muchas demandas.

El empleo en la provincia de Madrid se cifra en 1.657.000 -- puestos (sin computar cifras actuales de paro). De ellos, -- el 57'8% está generado por el sector terciario (un tercio de las grandes empresas españolas). El industrial genera el -- 39'7%, correspondiente a la segunda concentración industrial del país, y el agrario, sólo el 2'5%.

La distribución espacial de la actividad es bastante irregular. El sector terciario se caracteriza por su fuerte con-- centración en los distritos centrales del municipio de Ma-- drid y por una clara especialización del Norte de la ciudad, frente al componente industrial del Sur. Aparte de eso, la localización industrial es muy indiferenciada en cuanto a tipos y tamaños, sin que puedan descubrirse correlaciones de -- características entre los diversos espacios. Puede añadirse que en los últimos años, un gran número de empresas situadas en el casco urbano de Madrid se han trasladado a zonas periferéricas y que en el Sur se concentra una gran parte de las -- industrias nocivas y molestas de la provincia.

Por lo que respecta a la agricultura, debe recordarse que el sistema de regadíos fundamental de los valles Jarama, Hena-- res, Tajo y Tajuña, tiene un papel estratégico en el abastecimiento de Madrid, especialmente de productos hortofrutícu-- las con zonas de alta rentabilidad.

Pasando a otro aspecto importante, el número de viviendas fami-- liares se cifraba en 1.132.793 en 1.970, de las cuales el -- 80% estaban en el municipio de Madrid. Resulta sorprendente que en el mismo municipio se encuentre un 38% de las vivien--

das secundarias de la provincia, aunque el mayor número de -
éestas se han edificado fuera del Area Metropolitana.

Según estudios desarrollados en 1.975 para COPLACO, existían
entonces 18.000 chabolas y 47.000 infraviviendas.

Para acabar de profundizar en el entendimiento del fenómeno
urbano-territorial que nos ocupa, vamos a detenernos breve--
mente en una secuencia histórica de su proceso de formación.

PLANO 1 Hasta llegar al último tercio del siglo pasado, el
1.985 fenómeno consiste en un núcleo reducido, compacto y
macizo que se ha formado con aportes sucesivos desde
de la Edad Media y en el que han dejado sus huellas diferen-
tes las dinastías de Austria y de Borbón. A su alrededor, -
absolutamente autónomos, sin relación y sin influencia, se -
encuentran esparcidos los pequeños núcleos rurales. El ca--
rácter radial del sistema de carreteras, determinará la es--
tructura viaria de la ciudad posterior.

En 1.854, se derriba la cerca de Felipe IV. En 1.860, se --
aprueba el plan de Ensanche, que empieza a materializarse ha-
cia 1.875, con las operaciones inmobiliarias del Marqués de
Salamanca, y se encuentra en pleno desarrollo al iniciarse -
el presente siglo, con carácter de mera operación de exten--
sión, no de ordenación urbana, dando respuesta sólo a una --
parte del proceso de protección de la ciudad: la demanda de
la burguesía.

PLANO 2 Fuera de atención quedaban los problemas del casco
1.916 y la demanda creciente de vivienda para el proleta-
riado incipiente, sin acceso al Ensanche. De ahí -
la aparición de la urbanización marginal, apoyada en las --

carreteras, en zonas exteriores, en conexión con pueblos. - Puede señalarse la aparición de la Ciudad Lineal y cabe imaginar lo que habría supuesto su realización completa. El problema del Extrarradio se manifiesta como preocupación de los primeros años del Siglo XX para el Ayuntamiento. (Comprobación de mayor crecimiento en el Extrarradio que en el interior). Se puede constatar la extensión de las barriadas exteriores y la aparición de otras nuevas:

Cuatro Caminos, Tetuán de las Victorias, Castillejos, la Prosperidad, la Guindalera, Ventas del E. Santo, Puente de Vallecas, Camino de Carabanchel.

PLANO 3 Corresponde al Madrid de la República, que ya co--
1.932 menté inicialmente. El Ensanche cuenta aún con im-
portantes huecos. Se produce la consolidación de
barriadas del extrarradio. Tetuán se une a Chamartín. Aparecen nuevas barriadas periféricas: Entrevías, la Concepción, la China.... Se manifiesta claramente la construcción de la Ciudad Universitaria.

PLANO 4 La posguerra. Puede distinguirse la apertura de -
1.944 la Avenida del Generalísimo, con desaparición del
Hipódromo. El Ensanche todavía no ha sido macizado.

El Plan 1.941-1.946 consagra el nuevo Ensanche residencial - burgués hacia el Norte, los poblados satélites obreros y la localización industrial al Sur.

PLANO 5 La actuación de la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid en los años 50, cristaliza en creación de poblados oficiales: Fuencarral, San Blas, Manoteras, Villaverde, Moratalaz, Entrevías, Orcasitas, Caño Roto, Almendrales...

El plano muestra la consolidación de los nuevos Ensanches en el Norte (representatividad y burguesía): Generalísimo y General Mola. También puede apreciarse el macizado intersticial producido tanto por extensión de los barrios existentes, como por aparición de:

- a) Los poblados oficiales (en muchos casos con ocupación de zonas verdes del Plan General).
- b) Primeras actuaciones de iniciativa privada en vivienda colectiva: Concepción, Estrella, Niño Jesús.
- c) Idem. vivienda unifamiliar: Cuadrante N. SO.
- d) Extensión del chabolismo y parcelaciones ilegales.
- e) Instalaciones industriales. (A partir de 1.960 se genera más del 50% del actual empleo industrial).

Otros rasgos importantes: el aeropuerto de Barajas y la autopista de 1.953.

PLANO 6 Corresponde, aunque no puede verse plenamente, - -
1.973 pues se sale de la hoja, al salto metropolitano. -
 Primero, a la segunda corona de pueblos: Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, San Fernando de Henares, -- Coslada, Getafe, Leganés, Alcorcón, Pozuelo, Aravaca, y luego a la tercera corona: Móstoles, Fuenlabrada, Parla, Pinto.

Empieza a dibujarse con toda su intensidad el peso de las urbanizaciones privadas dispersas por toda la provincia, especialmente en dirección NO.

Se acusan las huellas de un proceso en el que no logra incidir el Plan General de 1.963.

La red arterial de 1.967 y la construcción del tercer cinturón. Conversión de bulevares en autovías con pasos elevados por política municipal de intensificación de uso de la red.

Se trata de un proceso de crecimiento físico que se manifiesta en gran medida como determinado por la respuesta oficial y privada a una demanda creciente generada por un aumento de mográfico, impetuoso y rápido, que desborda todas las previsiones.

II EVALUACION CRITICA.

Hemos esbozado una panorámica descriptiva de la situación actual de Madrid, complementada con una visión histórica del proceso de formación. En esa panorámica hemos distinguido unos aspectos púramente físicos de otros que, genéricamente, y simplifícadamente hemos llamado sociales. Había una realidad social que habitaba o se desarrollaba en el escenario de la realidad física. Vamos a ver a continuación cómo se produce esa superposición, cómo se realiza el acomodo y adecuación de la realidad social a la realidad física. Qué grado de congruencia o de conflictividad se deduce de ese entrelazamiento. Por supuesto, se tratará de resumir y seleccionar algunas notas, no de desarrollar los temas correspondientes. Los datos numéricos, en su mayoría y, salvo que se indique -

lo contrario, corresponden al análisis realizado por COPLACO en 1.975.

Veamos en primer lugar el marco territorial.

El primer problema es simplemente el del tamaño: sólo siete ciudades españolas son mayores que el distrito de la Latina. Este, Carabanchel y Ciudad Lineal, son distritos con poblaciones superiores a las de las cinco capitales de provincia adyacentes a Madrid, sumadas. Por otra parte, el gran aglomerado madrileño se produce en medio de un vacío rural: Madrid es la única aglomeración española de más de 300.000 habitantes que en un círculo de 150 Km. no contiene ninguna -- ciudad de más de 100.000 habitantes.

La aglomeración madrileña actúa en gran medida como succionador. En el último decenio Madrid ha aumentado a un ritmo -- del 4% anual, mientras que el conjunto de las cinco provin-- cias adyacentes ha perdido población a un ritmo del 3%. El problema del tamaño se liga pues con el desequilibrio territorial.

Paralelamente se dan procesos inversos de rejuvenecimiento -- de la población de Madrid por encima de la media nacional y de envejecimiento en el entorno, también por encima de la media nacional.

Consideraciones semejantes pueden hacerse en relación con -- otras variables significativas como el empleo. A la gran especialización en el terciario en Madrid, la composición sectorial del empleo en el entorno provincial corresponde a una etapa preindustrial del desarrollo. Mientras que en Madrid el número de empleos ha crecido en unos 576.000 entre 1.960 y 1.975, ha decrecido en el entorno de las cinco provincias

adyacentes en las mismas fechas, en unos 135.000 empleos.

Por su parte, el desempleo en Madrid se ha mantenido estable (1.960-1.975) con cifras elevadas (10'7%), mientras que en el entorno ha crecido de 1'4 a 3'7. Finalmente, otro dato: la provincia de Madrid tiene unos ingresos medios por persona mayores en un 30% al promedio nacional, mientras que en el entorno provincial son inferiores a la media nacional, -- también en un 30%.

Veamos ahora como se localizan espacialmente la población y las actividades, y cómo se produce la adecuación con la realidad física. Esa realidad, la describimos como un cuerpo fragmentado pero macizado, formado por un verdadero "puzle" de piezas yuxtapuestas, trabajosamente ensambladas. Hemos visto que el proceso de desarrollo espacial se ha producido por agregación extensiva o por colmatación de huecos e intersticios. Podemos añadir, ahora que ya conocemos los aspectos demográficos, que ese apretado conjunto resultante, está sobrecargado en muchas de sus partes, por una densificación excesiva. Los volúmenes edificables dentro del continuo urbano son a menudo muy altos. Dentro del Ensanche y en las zonas de la prolongación de la Castellana, se dan índices netos de 10 a 16 m³/m² de solar y en zonas de ciudad jardín, -- se puede llegar hasta 6 m³/m² de parcela. A éstos índices -- corresponden densidades de 1.500 a 2.500 habitantes/Ha., que impiden la reserva de equipamientos colectivos. Estas altas densidades, unidas a la mezcla de usos permitida, produce -- una interferencia generalizada con bajo rendimiento global y conflictos permanentes.

A este problema de densificación hay que añadir el de la especialización funcional, con localizaciones segregadas para muchas importantes áreas de vivienda, que generan demandas masivas de movimiento para la interconexión y accesibilidad a los lugares de trabajo.

En términos muy generales podría decirse que esas segregaciones funcionales han diferenciado distintas partes del conjunto metropolitano, con características y problemas diferentes. Estas partes, muy a "grosso modo" serían:

- Un centro caracterizado por su especialización terciaria, sometido a sustituciones puntuales o masivas (renovación), a remodelaciones, densificaciones y aumentos de niveles de actividad. Ello produce un proceso de deterioro del medio ambiente por destrucción de valores arquitectónicos y vegetales. Ciertas inversiones suntuarias, así como el acondicionamiento infraestructural, amplificador de la eficacia de la red viaria, se manifiestan en resultados muy visibles y condicionantes de la personalidad de esta área central.
- Areas urbanas periféricas, muy diversas en tipologías y características, así como en problemática. Frecuentemente los problemas estan dados por especialización funcional excesiva, con insuficiencia de dotaciones de equipo colectivo, así como por el estado deficitario de los servicios e infraestructuras, que producen dificultades de accesibilidad y de conexión. El paisaje urbano nuevo resulta altamente insatisfactorio en esta versión que podría calificarse de racionalista "sui géneris".

- Areas urbanas exteriores al continuo urbano en las que se da una transformación de las características rurales todavía recientes, precipitadamente, con operaciones de cambio, pero sobre todo, de creación masiva de edificación nueva, apenas con servicios y equipamientos. Monofuncionalidad. Pobreza ambiental. Los restos del naufragio de la ruralidad tradicional: muestras arquitectónicas sueltas en decadencia. La plaza, el campanario, el cementerio, rodeado de bloques.
- Areas rurales exteriores, parcialmente invadidas por urbanizaciones de vivienda unifamiliar dispersa, fundamentalmente de segunda residencia, con degradación frecuente del valor ambiental. En otros casos, ricas en valores ambientales y agrícolas. A veces en proceso de despoblamiento y abandono.

El funcionamiento global del sistema se ve condicionado, además de por esta especialización funcional (que se podría analizar, por supuesto, a escala más reducida) por la red y sistema de transportes existentes, dentro de la que se debe distinguir el transporte público y el privado.

La demanda de movilidad a que antes aludíamos, tropieza con grandes dificultades de satisfacción en la infraestructura existente. No obstante, el uso del vehículo privado permite, dada la estructura de la red viaria, un acceso bastante rápido entre diversos puntos del espacio, siendo la incidencia de la distancia y dirección del desplazamiento, poco significativas excepto en relación con el área central, donde se producen fenómenos de congestión.

Por otra parte, la red de transporte público existente ofrece dos características que producen graves limitaciones en su eficacia. Es esencialmente radial, lo que resulta más -- desfavorable a medida que se aleja del centro. La conexión de sectores periféricos entre sí, aún próximos al continuo urbano, es dificultosa. Fuera del área de Madrid no es posible. El ámbito metropolitano está pues servido por radios y el desplazamiento se hace en tiempos muy elevados. Por otra parte, esta configuración impide evitar el tráfico de paso.

También radialmente se configura la conexión con el resto de la provincia, especialmente a través de las siete carreteras principales, cuyos niveles de servicios son muy elevados. El eje Alcorcón, Leganés, Getafe, Nacional-IV, tiene volúmenes de tráfico superiores a los 10.000 vehículos/día. Todas -- ellas presentan, en su intersección con los límites del Area Metropolitana, volúmenes que oscilan entre 10.000 y 30.000 -- vehículos/día en ambos sentidos. Los valores máximos corresponden a los ejes del Sur y del Este.

A medida que van atravesando la corona metropolitana, estas vías radiales van aumentando el volumen de tráfico canalizado, llegando a los límites del continuo urbano, con valores que oscilan alrededor de los 40.000 vehículos/día. Los puntos más intensos están en la carretera de Extremadura y en -- la autopista de Barajas.

Las intensidades de tráfico en las calles de Madrid son, por supuesto, muy superiores a las observadas en la red de carreteras. Llegándose en la zona central, a altos grados de saturación. La apertura de la M-30 produjo una mayor fluidez en una parte de la red.

El transporte colectivo en el Area Metropolitana se apoya en los autobuses de la EMT propiedad del Ayuntamiento; los periféricos, propiedad de empresas privadas, concesionarias -- del Ayuntamiento de Madrid y las líneas interurbanas privadas, concesionarias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. A ello se añade el Metropolitano y los ferrocarriles suburbanos de Renfe. Todos ellos se mueven como explotaciones aisladas, sin ningún tipo de coordinación entre sí, -- con frecuentes duplicaciones y zonas excasamente servidas. -- Se trata de organismos sin coordinación.

Esta evolución crítica debería incluir un repaso de otros varios sectores fundamentales, poniendo de manifiesto la situación actual a través de indicadores adecuados. Pero ello es más propio de unos cuadros numéricos comparativos que de una exposición como ésta, que puede resultar abrumadora de cifras y números. Puede remitirse al lector interesado a los estudios realizados por COPLACO, publicados con el nombre de Análisis de Problemas y Oportunidades, en los cuales podrá en--contrar abundante información cuantificada sobre el déficit de vivienda, servicios comunitarios de enseñanza, sanidad, -- instalaciones deportivas, servicios culturales y asistenciales, espacios libres de uso público, e infraestructuras básicas de agua, alcantarillado, electricidad, gas, teléfono, recogida de basuras, etc.

III FACTORES QUE HAN INCIDIDO

Hemos visto que Madrid es una realidad física con unas deter--minadas características, resultante de una sucesión de adi--

ciones dentro de un proceso de crecimiento y de organización espacial. Y que en esa realidad física desarrolla su vida y sus actividades una población. Y que esta superposición de ambas realidades es conflictiva y problemática. Ahora vamos a tratar de explicar por qué es Madrid, como es, y por qué - ha llegado a ser tan problemático y conflictivo. Ello lo vamos a hacer a través del examen de unos cuantos factores importantes que han incidido en su desarrollo.

Hay dos clases de factores: los que han inducido o provocado el desarrollo de Madrid y los que una vez provocado, lo - ha configurado de una cierta manera. Algunos pueden incluirse en ambas clases, ya que son inductores y configuradores - simultánea o sucesivamente. No existe aún una investigación profunda sobre los motores de desarrollo de Madrid y sobre - la forma de irse produciendo espacialmente. Hay valiosas -- aproximaciones en las que me apoyaré, y hay interpretaciones sectoriales del proceso, que también voy a utilizar.

En primer lugar habría que consignar que, si bien es verdad que en el caso de Madrid concurren factores específicos, dados por la peculiar situación política del país, que han determinado la velocidad y magnitud de su desarrollo, también es cierto que esos factores no son la única causa del mismo, ya que en otras ciudades no afectadas por esos factores, se han dado desarrollos cuantitativamente semejantes en el mismo periodo. Hay una parte importante del crecimiento de Madrid que se explicaría de la misma manera que el de otras capitales europeas: sería innecesario repetir aquí las características de ese proceso universal. Basta con señalar, que de los veinte indicadores o rasgos comunes que P. Hall señala

para las grandes ciudades mundiales, que explican en gran medida su reciente desarrollo, Madrid reúne diecinueve, siendo la única que no reúne, la existencia de puerto, un tanto dudosa, a la vista de que hay algunas otras grandes ciudades mundiales que tampoco lo tienen.

Por lo tanto, sería un grave error, atribuir toda la explicación del proceso de desarrollo de Madrid a las condiciones que se han dado históricamente en el país en los últimos cuarenta años. Madrid era ya la capital, y aunque apenas contaba con desarrollo industrial, es evidente que reunía condiciones económico-geográficas adecuadas para atraerlo. La red de circulación nacional estaba ya configurada en forma centralizadamente radial, tanto la de carreteras como la del ferrocarril. Existía una población suficiente como para que hubiese una base que daba ventajas comparativas importantes.

Del mismo modo, podría razonarse acerca del proceso de terciarización más reciente, relacionándolo no sólo con la evolución económica del país, sino con la correspondiente situación internacional y con la evolución de la estructura de la empresa, hacia mayor tamaño y centralización. También en este sentido Madrid ofrecía ya desde antes, ventajas comparativas para la instalación de las actividades directivas y de gestión.

Ahora bien, una vez reconocido esto, tampoco podemos caer en la equivocación de minimizar la importancia de los factores precisamente característicos de la situación política española de los últimos cuarenta años.

En este sentido puede destacarse que una vez que Franco hubo decidido que Madrid continuase siendo la capital del nuevo - Estado, comenzó a desplegarse toda una estrategia para el en grandecimiento de lo que habría de ser la "Capital del Impe- rio".

Resulta muy interesante ver como se configuraba en aquellos momentos la visión del Madrid imperial, dentro de las enun- ciaciones ideológicas propias de la teoría de la "ciudad fa- langista", y como la real evolución política del Régimen iba a ir dejando en vía muerta esa concepción urbana triunfalis- ta. En consecuencia Madrid iba a pasar de "Capital del Impe- rio" a "Capital del Capital", utilizando la conocida frase. Ahí es donde va a estar la clave política de explicación del crecimiento de Madrid. Madrid no es hoy una ciudad configu- rada como inicialmente se pensó, con grandes avenidas triun- fales y grandes esplanadas para concentraciones y desfiles, sino una ciudad configurada en una gran medida, según las ne cesidades del capital. Un análisis casuístico, que puede ha cerse, y en parte se ha intentado, iría corroborando puntual- mente esta afirmación, tanto por lo que se refiere a la den- sificación del interior de la ciudad, como a una parte muy - importante de las operaciones de su extensión.

Factor decisivo, atribuible a la voluntad política del nuevo régimen fué el de la opción industrial. Madrid debía conver- tirse en una real competencia para Cataluña y el País Vasco. Con apoyo en el INI, se logra el primer despegue industrial en el Madrid de la autarquía. El crecimiento de Madrid se - acelera a partir de entonces, por la demanda de trabajo sus- citada por el nuevo polo industrial. Ello, a su vez, iba a

suscribir otra demanda, cuya satisfacci3n iba a ser otro de los factores decisivos del crecimiento de Madrid: la políti- ca de vivienda. Factor éste, configurador, evidentemente, - por la localizaci3n de los conjuntos residenciales, pero tam- bién desencadenador, por el especial papel que la edificaci3n masiva puede jugar en el proceso de crecimiento econ3mico.

La inmigraci3n, aún no muy fuerte en la década de los 40, se hace verdaderamente sentir en los años 50. Las consecuen- - cias para el desarrollo urbano son de dos tipos: a) creci- miento de la urbanizaci3n marginal (ampliaci3n de los núcleos existentes o parcelaciones ilegales nuevas) y b) respuesta - oficial al "problema de la vivienda". El reconocimiento del chabolismo masivo llevaría al plan de urgencia social de - - 1.957 que constituye un éxito cuantitativo real, en cuanto a cifra de viviendas construídas. A la labor iniciada por la Comisaría de Madrid con importantes intervenciones expropia- torias en el borde edificado, para la localizaci3n de pobla- dos nuevos, se yuxtapone al final de los años cincuenta la - nueva actividad de promoci3n oficial que dejará también hue- llas decisivas en la formaci3n de la ciudad: los poblados - de absorci3n, los poblados mínimos y los poblados dirigidos, se asientan también en el borde del continuo urbano.

Ya en los años sesenta, la política de vivienda sufre una -- transformaci3n. El peso va a pasar ^{de} a la actuaci3n oficial a la privada. Al modelo político-econ3mico de la autarquía, - va a suceder el del "desarrollismo". Las nuevas operaciones de vivienda, se van a realizar en suelo de propiedad privada. Aparece entonces la gran competencia para la captaci3n de -- las rentas del suelo y la figura del gran promotor que nego-

cia directamente con la Administración, sacándole importantes concesiones.

La escala de los negocios inmobiliarios aumenta considerablemente y se encamina hacia el modelo monopolista. Si las actuaciones oficiales habían abierto el camino para la ocupación del suelo rural circundante o los huecos previstos en el planeamiento como espacios verdes, la Administración se mostrará ahora complaciente con estos nuevos protagonistas del desarrollo urbano que le van a resolver el problema. Ello se traducirá en clara permisividad en cuanto a las exigencias mínimas de infraestructura y de equipamiento comunitario. He aquí otro de los factores explicativos de la situación actual. En esa década de los 60, el crecimiento mayor tiene lugar en la primera corona de municipios anexionados al de Madrid. La etapa siguiente es la del salto metropolitano de los últimos años sesenta y primeros setenta y ese salto, que se caracteriza por la ocupación del suelo periférico y el crecimiento de la segunda y tercera coronas de municipios, está también en íntima relación con la política de vivienda o con el modo de producción de las mismas. Para entrar en una interpretación del crecimiento metropolitano en relación con la transformación de las características del sector inmobiliario puede servir de introducción el estudio de Leira, Gago y Solana en el número 2,3/76 de "Ciudad y Territorio", así como el de Arias, Gago y Lacaci en "Lecturas sobre la producción monopolista del espacio". Se puede señalar en cualquier caso, que el crecimiento masivo de la periferia metropolitana en ese período se debe, principalmente, a grandes operaciones de bloques multifamiliares, al mis

mo tiempo que a la proliferación de las "urbanizaciones" suburbanas, de cuya magnitud aún no puede juzgarse visiblemente, puesto que en algunos casos permanecen aún como espectativas no materializadas que llegan a superar la demanda. Como dato curioso puede decirse que en estos momentos existen 50 peticiones de actuación en grandes fincas de suelo rústico, esparcidas por toda la provincia, cuyas previsiones de población sumadas, están cerca del medio millón de habitantes. - Estas solicitudes, que en los últimos años venían considerándose por la Administración con criterios casuísticos y selectivos para su autorización, quedaron absolutamente paralizadas desde Septiembre de 1.977.

Hay aún otros grandes factores a los que se debería aún aludir: Si la tesis de que la política de vivienda, no sólo ha configurado físicamente el desarrollo de Madrid, sino que -- además lo ha estimulado y determinado, puede sostenerse a la vista de los hechos, otro tanto creo que puede decirse del tratamiento de las infraestructuras. Convendría profundizar en el desarrollo de esta tesis, que no se si ha sido estudiada como la política de vivienda. Baste por el momento recordar que cada mejora o ampliación de la red ha provocado importantes repercusiones en los suelos afectados, al aumentar su accesibilidad. Pienso que la tesis podría demostrarse -- examinando ciertos casos especiales: prolongación de la Castellana, plan de Cercanías, segundo y tercer cinturones, y -- la distribución de las inversiones en obras de mejora de la capacidad de la red existente.

En cualquier caso, no necesita mucha corroboración la afirmación de que la creación de infraestructuras viarias ha ido -

siempre a remolque de la demanda, que la inversión en infraestructura estimula el uso del vehículo privado y que el transporte público ha estado, y está, mal estructurado y organizado.

Finalmente, queda otro aspecto interesante de analizar, que ya es hora de que aparezca aquí. Porque supongo que dan ganas de preguntar que si todo este conjunto de problemas, de conflictos y de respuestas a los mismos, no ha sido nunca objeto de una consideración global, de visión unitaria de carácter coordinador y, sobre todo, previsor. En una palabra habría que contestar a la pregunta de cuál ha sido en todo este proceso, el papel del planeamiento.

De pasada hemos aludido a los planes de la República, al Plan General de 1.946 y al Plan General de 1.963. ¿Qué valoración podemos hacer de esos documentos y qué papel puede atribuírseles en relación con el desarrollo de Madrid?. Creo que la respuesta hay que enmarcarla en una reflexión sobre el papel del planeamiento en España, durante esos 40 años y completarla con un análisis casuístico de cómo han sido utilizados -- esos planes y cómo han sido complementados y desarrollados -- por otros documentos que también se inscriben en el mismo proceso.

De los planes de la República, el único que llegó a tener vigencia jurídica fué el de ~~la~~ extensión, de 1.933, que no sobrepasaba los límites del municipio. El resto fueron sólo estudios que no llegaron a influir directamente, aunque sí indirectamente como inspiradores no reconocidos, del plan de -- 1.946.

PLAN 1.946

Expresión de deseos y de concepción general de la ciudad y su entorno.- Por primera vez un plan, jurídicamente válido, a escala territorial, con visión de marco gracias a la ley de 1.946.

El modelo teórico de que procedía, uno de los arquetipos de la cultura urbanística coetánea, se tiñe de intencionalidad política. Los poblados satélites son segregaciones.

El plan sirvió en algunas de sus propuestas para consolidar realidades posteriores: prolongación de la ciudad al Norte, localización industrial al Sur.

El plan no sirvió en sus propuestas más voluntaristas de ordenación generosa del espacio con su teoría de zonas verdes separadoras, utilizadas por la propia Administración. La visión cuántica destrozada. Primer anillo verde ocupado. Estaba absolutamente fuera de escala en relación con el crecimiento demográfico. Esperaba tres millones para el año - - 2.000.

Idealismo del planeamiento frente a situaciones reales de hecho. Una política voluntarista concordante durante la autarquía, llevaría a Arrese a intentar frenar la inmigración - - coactivamente y a plantear la descongestión industrial de Madrid, en 1.959, en contradicción con el proceso de desarro--llo que estaba a punto de producirse con base en una política de liberalización económica, exigía la "máxima facilidad de movimiento a personas y empresas", según el Banco Mundial.

El idealismo del proceso de planeamiento y su independencia

respecto a la evolución real del país, manifestado nuevamente con la aprobación del Plan General de 1.963.

PLAN 1.963

Toda una estrategia descentralizadora, en contradicción con la política real del país. Una previsión voluntarista, pero no apoyada en nada, de desviaciones de población hacia desarrollos industriales en los ejes del Tajo y el Jarama. El análisis del tercer Plan de Desarrollo es certero: "El Plan resultó desbordado en poco tiempo porque confiaba en el éxito de una política de descongestión de Madrid que no llegó a instrumentarse debidamente. No bastaba con la preparación del suelo en los polígonos del INUR. Hacía falta toda una política general coherente de creación de infraestructuras y de localización industrial que, no sólo no se acometió, sino que era contradictoria con la estrategia sustentante de la política de desarrollo económico, tendente a aprovechar al máximo las economías existentes.

El temprano fracaso del Plan General 63 en sus previsiones generales lo dejó reducido a una simple operación de recosido y ensamblamiento de lo que el crecimiento real de Madrid habría hecho con el Plan General 46.

El Plan General 63, no pudo dar respuesta a la demanda que existía sobre Madrid, demanda generada por la propia política del Gobierno, la ocupación de suelo en contradicción con el Plan se siguió produciendo fundamentalmente a través de algunas de estas formas:

- 1.- Con modificación tramitada del propio planeamiento.
- 2.- Por aprobación de planes especiales (toda urbanización - periférica y la transformación del centro).
- 3.- Por ignorancia o desprecio de la normativa por los ayuntamientos, otorgando licencias contra planeamiento (datos escandalosos: el 62% del suelo industrial en el - - Area Metropolitana se encuentran fuera del aprobado para ello por el planeamiento. El 50% del empleo industrial se localiza igualmente en suelo no calificado para uso - industrial).

ESFUERZOS POSTERIORES

Los principales hechos posteriores son (visión muy personal):

- 1.- Iniciación de estudios ininterrumpidos = importante base documental para el conocimiento de la realidad.
- 2.- Realización de un avance de Esquema Director Regional, - rechazado y no asumido. Manifestación de debilidad institucional y de sectorialismo administrativo.
- 3.- La renuncia al esquema regional y el paso al desarrollo de Planes Especiales Sectoriales. Reconocimiento de inviabilidad del planeamiento integral.
- 4.- La aprobación de normas subsidiarias de planeamiento para la casi totalidad de los pueblos de la provincia. Su carácter insatisfactorio, el exceso de expectativas generadas.
- 5.- La evidencia de la insatisfactoriedad del marco institucional de COPLACO.

Coincidencia de esta situación de "final de etapa" y "liquidación" con el cambio político en el país y la demanda de -- una nueva forma de entender el planeamiento.

EL PROGRAMA ACTUAL DE PLANEAMIENTO.

La imposible renuncia a la visión global para la determinación de las grandes operaciones de realización del capital social fijo futuro y la localización de grandes opciones de ordenación territorial.

Pero la necesidad de que estas decisiones no sean asumidas -- desde los equipos y los órganos técnicos.

Hacia un debate, como primera línea de acción del programa.

La operación paralela denominada Programa de Acciones Inmediatas (P.A.I.) y su doble objetivo:

- 1.- Detectar, inventariar y valorar jerárquicamente, los problemas concretos más acuciantes de la situación actual, en la conflictiva realidad metropolitana para producir, en consecuencia con razonable programa de actuaciones administrativas encaminado a solucionarlos en corto plazo o, al menos, a incluirlos en una programación de inversiones.
- 2.- Obtener la base minuciosa de conocimiento de la realidad para proceder a la elaboración de un nuevo Plan General que sustituya al de 1.963.

La forma de realización del PAI: la fragmentación en áreas de estudio. Resultado: un PAI para cada zona hará posible la revisión por partes del Plan General.

Conceptualmente descansa sobre una nueva concepción de planeamiento. No al documento global inalterable, sino al proceso constante de intervención como parte de la política local.

En situación democrática, ello introduce factor decisivo: la participación de la población local en la mejora de su entorno y, en general, en la construcción de su ciudad.

Una experiencia de aprendizaje social en la línea de otras -- realizadas en otros países, orientadas a instrumentar nuevas formas de planeamiento más eficaces que las tradicionales.

La existencia del movimiento ciudadano y su sensibilización -- hacia los temas urbanísticos, punto fundamental de apoyo para instrumentar la participación. Existencia previa aprovechable, no necesidad de crearlo como en otros países. Caracter embrionario y limitaciones. Base válida. Una experiencia válida para un planeamiento democrático del urbanismo de Madrid.